

Article

« Le chômage favorise-t-il les réformes ou est-il un facteur de sclérose? »

Gilles Saint-Paul

L'Actualité économique, vol. 74, n° 4, 1998, p. 621-631.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/602277ar>

DOI: 10.7202/602277ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LE CHÔMAGE FAVORISE-T-IL LES RÉFORMES OU EST-IL UN FACTEUR DE SCLÉROSE?

Gilles SAINT-PAUL
Universitat Pompeu Fabra
Espagne

RÉSUMÉ – Cet article s'intéresse aux conséquences du fonctionnement du marché du travail sur les conflits d'intérêt et les décisions publiques. On montre que deux facteurs de sclérose sont présents. D'une part, l'existence de rentes tend à accroître la popularité de mesures protectives visant à freiner tout changement impliquant une réallocation de l'emploi; d'autre part, l'action collective et l'intervention publique tendent à se substituer au marché du travail.

ABSTRACT – In this article, we discuss the consequences of the functioning of the labor market on conflicts of interest and public decisions. We identify two factors of sclerosis. First, the existence of rents increases the political support for protective policies that block changes having allocative consequences in the labor market. Second, collective action and government intervention tend to substitute themselves for the (misfunctioning) labour market.

INTRODUCTION

Quelle est l'aptitude d'une démocratie à résoudre ses problèmes sociaux? La république de Weimar (†1933), le Front Populaire Espagnol (†1939), et la démocratie chilienne d'Allende (†1974) n'ont pas seulement disparu par l'usage de la force mais aussi à cause de leur incapacité à résoudre leurs problèmes économiques et leurs conflits sociaux. Bien que ces épisodes nous paraissent éloignés, les démocraties d'Europe Occidentale connaissent un chômage élevé depuis plus de vingt ans et semblent incapable de le réduire. Cela soulève la question suivante : les conséquences politiques des problèmes économiques les aggravent-elles ou bien existe-t-il une tendance naturelle à ce qu'un problème engendre automatiquement du soutien politique pour qu'on le résolve? Lorsque l'on analyse ce problème, on rencontre divers effets, allant dans des directions opposées. Tout d'abord, il est clair que les perdants (ici, les chômeurs) ont tout intérêt à ce que des mesures adéquates soient prises. Mais ceux-ci ont un poids politique restreint et du fait que ce sont les employés qui ont le plus de pouvoir, il existe de nombreux mécanismes « pervers », c'est-à-dire tels que l'existence même du chômage engendre un soutien politique pour des mesures indésirables, dont certaines peuvent même créer du chômage supplémentaire.

C'est sur ces mécanismes que nous nous penchons dans cet article. Nous analysons comment le fait que le marché du travail fonctionne mal change les préférences des agents en matière de politique économique et donc les décisions qui sont prises. Nous en tirons les conséquences, non seulement en ce qui concerne les réformes du marché du travail, mais aussi pour d'autres aspects importants de la politique économique, comme le niveau et la structure des dépenses publiques.

La classe de mécanismes que nous discutons peut se réduire à l'idée que l'existence même du chômage favorise la « sclérose » parce que les employés en place, par peur du chômage, voudront préserver le statu-quo, voire renforcer les rigidités existantes.

Nous discutons trois classes de phénomènes : d'une part, l'existence du chômage peut accroître le niveau de conflit sur la répartition de la richesse entre travail et capital. Ensuite, le chômage favorise des politiques « conservatrices » parce qu'il est associé à l'existence de rentes pour ceux qui possèdent un emploi. Enfin, le chômage et les rigidités qui le causent peuvent accroître la demande sociale d'intervention publique, ce qui conduit à un poids du gouvernement trop élevé par rapport à ce qui prévaudrait si le marché du travail fonctionnait correctement.

1. LE « CONFLIT »

Comment les bénéfices de la croissance se répartissent-ils entre travail et capital? Cela dépend des institutions qui gouvernent le fonctionnement de l'économie. Un marché du travail parfaitement concurrentiel, par exemple, constitue un puissant mécanisme de transmission des gains de productivité vers les salaires. Une hausse de la productivité se traduit par une hausse de la rentabilité des entreprises, ce qui attire de nouveaux entrants et accroît la demande de travail. Comme l'équilibre de l'offre et de la demande de travail engendre le plein emploi, la hausse de la demande ne peut être satisfaite et à l'équilibre ce sont les salaires qui augmentent à travers la surenchère à laquelle se livrent les entreprises pour attirer la main-d'oeuvre.

L'idée que nous voulons avancer est que ce mécanisme est plus faible lorsqu'il y a du chômage. S'il y a du chômage, il est possible qu'une hausse de la demande de travail se traduise par une augmentation de l'emploi plutôt que par des salaires plus élevés. Mais les employés en place, les *insiders*, sont alors tentés de s'organiser pour s'assurer que ce soient eux qui bénéficient de la hausse de la productivité à travers des salaires plus élevés, plutôt que les chômeurs grâce à une hausse de l'emploi. En régime de plein emploi les *insiders* n'auraient pas à s'organiser, ils pourraient simplement se reposer sur le mécanisme concurrentiel qui leur garantit une part importante des gains de productivité sous forme de hausse de salaire.

La distinction de nous venons de faire entre plein emploi et sous-emploi semble donc pertinente pour analyser la transmission du progrès technique vers les salaires. Cependant, la théorie économique « orthodoxe » moderne ne traite pas

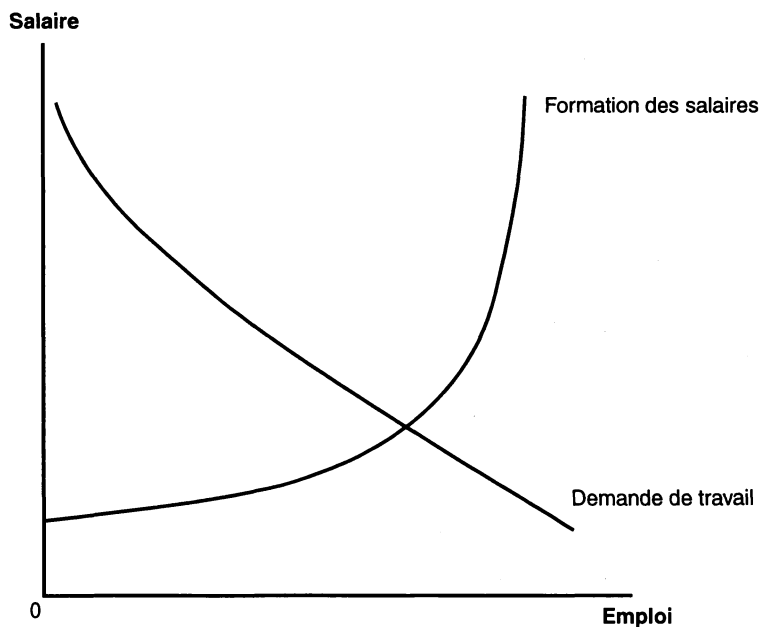
les deux cas séparément. Elle considère qu'il existe un taux naturel de chômage au-dessous duquel la pression salariale s'accélère jusqu'à ce que le chômage soit remonté au taux naturel. Bien que les mécanismes sous-jacents puissent être distincts suivant les modèles, dans tous les cas c'est le mécanisme de formation des salaires qui assure la transmission des gains de productivité aux salaires. Le plein emploi est simplement un cas limite où le taux naturel est nul.

Bien que ce raisonnement soit parfaitement correct, il ignore l'option d'engager des actions collectives pour obtenir des hausses de salaires. Nous allons montrer que si l'on introduit cette possibilité alors on peut valider notre argument d'après lequel un chômage élevé est « conflictuel ».

Le graphique 1 décrit l'équilibre d'un marché du travail imparfaitement concurrentiel. Il est déterminé par l'intersection d'une courbe de demande de travail à pente négative et d'une courbe croissante décrivant la formation des salaires. Cette courbe décrit comment les salaires réagissent au chômage. Plus l'on est proche du plein emploi, plus le salaire réel doit être élevé et plus grande est sa réaction aux variations du chômage. Cela se traduit par une courbe convexe, que l'on obtient dans de nombreux modèles de chômage d'équilibre et qui semble être une caractéristique du monde réel (voir Blanchflower et Oswald, 1994).

GRAPHIQUE 1

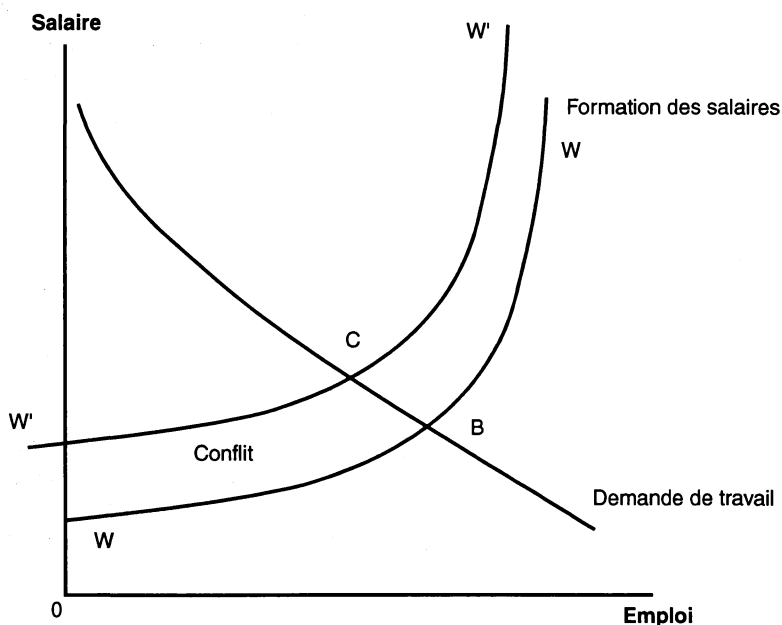
L'ÉQUILIBRE



Le graphique 1 décrit la détermination de l'emploi et du salaire réel en l'absence d'action collective. Supposons maintenant qu'en se coordonnant sur un certain niveau de « conflit », les employés peuvent imposer un déplacement vertical de la courbe de formation des salaires (graphique 2). Par conflit nous entendons une action *coordonnée* visant à obtenir un changement institutionnel ou de politique économique qui affecte le mécanisme de formation des salaires de manière favorable aux *insiders*. Par exemple, manifester pour une hausse du salaire minimum, ou du lobbying parlementaire en faveur de l'extension automatique des accords salariaux à l'ensemble du secteur. Il importe de noter que nous parlons d'une action coordonnée au niveau de l'ensemble de l'économie. Un conflit localisé n'a pas d'impact sur la courbe de formation des salaires; l'existence de ces conflits et leur impact sur les salaires est *déjà* prise en compte dans la courbe WW, qui décrit une relation agrégée entre salaires et chômage étant donné les institutions et la politique économique.

GRAPHIQUE 2

LE CONFLIT



La distance verticale entre la courbe WW d'origine et la nouvelle courbe WW' qui résulte du conflit mesure l'intensité de l'activité conflictuelle à laquelle se livrent les *insiders*; c'est-à-dire le montant de la hausse de salaires qu'ils obtiendraient, à chômage constant, s'ils parvenaient à leurs fins. Bien entendu, nous supposons que l'action collective est coûteuse. Les syndicats doivent consacrer

des ressources à convaincre leurs membres de se mobiliser et à démontrer aux politiciens la crédibilité de leur engagement. Le conflit est d'autant plus coûteux que le syndicat est ambitieux, c'est-à-dire que le niveau de conflit, la distance verticale entre WW et WW' , est élevé.

À l'équilibre, cependant, l'effet du conflit sur les salaires est inférieur à la distance verticale entre les deux courbes, parce que la hausse initiale du salaire fait baisser l'emploi, ce qui conduit de façon endogène à une modération salariale qui compense partiellement la hausse initiale. Comme les salaires réagissent plus aux variations du chômage lorsqu'on est plus proche du plein emploi, l'effet compensateur sera plus fort. Il en résulte que le gain net du conflit en termes de salaires est plus élevé lorsque le chômage est plus fort.

Notre analyse peut sembler en contradiction avec le fait stylisé d'après lequel c'est en période d'expansion que l'activité syndicale est la plus élevée. À cet égard, il importe de garder à l'esprit que d'une part, notre analyse porte sur les actions *coordonnées* au niveau de l'ensemble de l'économie et d'autre part, nos prédictions concernent l'impact du niveau *moyen* (ou initial) de chômage; cela n'est pas en contradiction avec l'idée d'après laquelle une situation économique qui s'améliore est plus favorable aux grèves qu'une situation qui se détériore. Il importe de faire la différence entre le *niveau* de chômage et son *évolution*. De fait, la logique que nous venons d'exposer implique également que lorsque le chômage baisse, l'incitation au conflit est plus élevée. C'est parce que le risque de perdre son emploi comme conséquence du conflit est plus faible.

2. RENTES ET SCLÉROSE

Lorsqu'on veut évaluer l'efficacité du marché du travail, l'un des paramètres les plus importants à prendre en compte est la différence de bien-être entre un employé et un chômeur. Dans un marché du travail parfaitement concurrentiel, cette différence est nulle, car tout travailleur à la recherche d'un emploi en trouve un instantanément au salaire d'équilibre. En pratique, les employés possèdent une rente : ils se trouvent mieux que s'ils étaient au chômage. La taille de cette rente dépend de leur pouvoir de négociation dans la fixation des salaires et aussi de la capacité de l'employeur à contrôler l'effort qu'ils fournissent. Plus la rente est élevée, plus le chômage est élevé (toutes choses égales par ailleurs) et plus le fonctionnement de l'économie est éloigné d'un marché parfaitement concurrentiel.

L'existence de la rente affecte les préférences politiques des employés en place. Plus celle-ci est élevée, plus il est coûteux pour eux de perdre leur emploi et plus ils ont intérêt à se mobiliser en faveur de mesures protectives, et contre les politiques économiques qui menacent leur travail. L'existence de la rente est donc un obstacle à la réforme et un facteur de sclérose. Par ailleurs, la rente tend également à accroître le chômage d'équilibre. Les facteurs qui augmentent la rente tendent ainsi à créer une association positive entre chômage et résistance à la réforme.

Dans le cas européen, il y a de bonnes raisons de penser que les rentes des *insiders* sont un facteur important du chômage. Ces rentes sont soutenues par des institutions telles que les conventions collectives, le salaire minimum, les règles d'embauche et de licenciement, les règles d'organisation du travail qui permettent aux *insiders* d'accroître leur bien-être au delà de celui que leur garantirait la fixation concurrentielle de leurs salaires. L'importance de ces institutions s'accrut au début des années soixante et soixante-dix, ce qui contribua à la hausse du chômage qui a précédé le premier choc pétrolier.

Nous discutons maintenant quelques conséquences plus concrètes de ce phénomène, en ce qui concerne la protection de l'emploi, la persistance des dépenses gouvernementales et le rationnement du travail.

2.1 *La protection de l'emploi*

Si le marché du travail fonctionnait de manière parfaitement concurrentielle, le coût de la perte d'emploi serait nul car alors on trouverait un autre emploi instantanément et celui-ci offrirait le même salaire d'équilibre que le précédent. En d'autres termes, la valeur d'être au chômage est identique à celle d'un emploi, car tout chômeur peut trouver un emploi instantanément. C'est donc l'existence de rentes pour les *insiders* qui crée le soutien politique en faveur de la protection de l'emploi. Elle leur permet de bénéficier de leur rente pendant plus longtemps, au prix d'une productivité (et d'un salaire moyen) plus faible. En effet, la législation maintient une fraction de la main-d'oeuvre dans des emplois improductifs qui disparaîtraient en son absence.

Il y a trois autres aspects importants sur lesquels il faut insister. Premièrement, si le marché du travail fonctionne imparfaitement la protection de l'emploi n'est pas nécessairement une mauvaise chose du point de vue du bien-être social. On sait qu'en présence de rentes le salaire est supérieur au coût social du travail, ce qui conduit les employeurs à licencier trop fréquemment. Un certain degré de protection de l'emploi améliore les choses de ce point de vue. Cependant, l'excès de salaire réduit aussi la création d'emploi par rapport à l'optimum social, et ceci est aggravé par l'introduction de coûts de licenciement qui réduisent l'embauche. La protection de l'emploi nous rapproche donc de l'optimum en ce qui concerne le licenciement, mais elle nous en éloigne en ce qui concerne l'embauche. Il se peut que le premier effet domine le second, auquel cas l'introduction de coûts de licenciement améliore l'efficacité de l'économie. Dans ce cas il n'y aurait pas à regretter que les *insiders* imposent une telle législation en accord avec leurs intérêts propres, car ceux-ci coïncideraient avec l'intérêt général. On peut montrer, cependant, que ce cas de figure est très improbable : ce sont précisément dans les situations où son introduction est néfaste à l'emploi et au bien-être global que les *insiders* seront en faveur de la protection, c'est-à-dire dans les situations de rente élevée (voir Saint-Paul, 1997).

Deuxièmement, on montre qu'une forte rotation sur le marché du travail réduit le soutien politique pour la protection. Cela semble *a priori* paradoxal : un fort

taux de perte d'emploi n'accroît-il pas l'incitation à les protéger? Cet effet est bien présent, mais si les *insiders* comprennent l'effet de la législation sur les salaires, ils se rendront compte que plus la rotation est importante, plus la fraction de l'emploi que la législation maintient artificiellement dans les activités improductives est élevée et plus l'effet négatif de celle-ci sur les salaires est fort. Donc, une rotation élevée accroît la désirabilité de la protection du point de vue du maintien de l'emploi, mais elle la réduit du point de vue des salaires. Ces deux effets tendraient à s'annuler, s'il n'en existait un troisième. Celui-ci est dû au fait qu'une fraction du *turnover* (celle due aux banqueroutes ou aux déménagements) ne peut être réduite par les coûts de licenciements et que plus cette composante est élevée, plus la protection d'emploi est inopérante. Il en résulte que lorsque toutes les composantes du *turnover* s'accroissent proportionnellement, le troisième effet est dominant, et les *insiders* désirent une protection plus faible.

Enfin, la protection de l'emploi tend à créer son propre soutien politique car elle maintient une masse de travailleurs dans des activités improductives. Ceux-ci s'opposent à la flexibilité car ils y perdraient leur emploi. Ils n'y seraient favorables que s'il était préférable d'être au chômage dans une société flexible que d'être employé dans une société rigide. Si cette fraction de la main-d'oeuvre est suffisamment puissante ou organisée pour s'opposer à une réforme, il en résulte des effets de « cliquet » au sens où les conditions nécessaires pour abolir la législation de protection de l'emploi sont plus sévères que celles qui empêcheraient son introduction, si celle-ci n'était pas déjà présente. Les institutions sont donc « persistantes »; la même société peut ne pas vouloir introduire une institution absente, et ne pas vouloir l'abolir si elle est présente.

2.2 La persistance des politiques économiques

Si la rente (et donc le chômage) est élevée, les employés en place auront aussi tendance à bloquer les changements de politique économique qui s'accompagnent de réallocation intersectorielle de l'emploi. Alors qu'en plein emploi cette réallocation est associée à un mouvement rapide vers les nouveaux secteurs qui finissent par payer le même salaire d'équilibre que les anciens, lorsque le chômage est élevé les travailleurs craignent qu'une réduction de l'emploi dans leur secteur ne leur inflige une période de chômage plus ou moins longue, en d'autres termes la perte de leur rente. Cet argument est très général et s'applique à toute mesure de politique économique ayant des effets réallocatifs sur le marché du travail. Cela inclut de nombreuses réformes du marché du travail, mais aussi la libéralisation des échanges ou des changements dans le niveau et la composition des dépenses gouvernementales. Plus le marché du travail est imparfait, plus la sclérose politique est grande, ceci, dans tous les domaines.

Prenons le cas d'un pays qui doit réduire la taille de son secteur public, une situation à laquelle de nombreux pays européens sont confrontés. Les employés du secteur public, et de la partie du secteur marchand qui dépend fortement des marchés publics, voudront s'opposer à de telles réductions, d'autant plus qu'ils

craignent le chômage. D'autre part, plus la taille du secteur public est grande, plus ce lobby est puissant, et plus il a de chances d'imposer ses vues. Ce mécanisme explique pourquoi la réduction des dépenses publiques est un processus douloureux dans de nombreux pays européens; et montre le lien entre cette résistance et le fonctionnement sous-jacent du marché du travail.

Essayons d'analyser ce mécanisme avec plus de détail.

Lorsqu'ils votent sur les dépenses publiques, les gens prennent en compte non seulement l'effet direct de ces dépenses sur leur bien-être (éducation, santé, routes, sécurité, etc.), mais aussi leur effet sur leur probabilité d'avoir un emploi. En l'absence de chômage, cet effet est inexistant, et le niveau de dépenses publiques est déterminée par les préférences « vraies », « intrinsèques » des agents. Les individus votent en fonction de leurs préférences et non de leur statut sur le marché du travail. Lorsqu'il y a du chômage, les choses se passent différemment. Une hausse des dépenses gouvernementales réalloue l'emploi du secteur privé vers le secteur public; les employés de ce dernier voient leur probabilité de garder leur emploi augmenter, tandis que la probabilité d'être employé baisse pour ceux du secteur privé. Il en résulte que les employés du secteur public favoriseront des dépenses publiques plus fortes, toutes choses égales par ailleurs, que ceux du secteur privé. C'est ce phénomène qui crée la persistance dans les dépenses publiques : plus d'employés publics aujourd'hui signifie plus de gens en faveur de dépenses élevées, et donc plus de dépenses publiques demain.

Cette persistance est mitigée par le comportement électoral des chômeurs. Ils auront tendance à voter de manière « radicale », c'est-à-dire de manière à favoriser une forte réallocation de l'emploi, pour accroître leurs chances de trouver un emploi. Ainsi, alors que le vote des employés favorise la persistance, celui des chômeurs favorise le changement et l'instabilité. Comme on s'attend à ce que ces derniers soient moins bien représentés politiquement que les premiers, le résultat probable est que le chômage accroît la résistance au changement.

La taille des effets que nous venons de détailler dépend d'un certain nombre de paramètres qui caractérisent le fonctionnement du marché du travail. Par exemple, si le marché du travail a un taux de rotation élevé, l'emploi d'un secteur a peu d'impact sur la probabilité que les employés de ce secteur gardent leur emploi, les effets que nous venons d'analyser sont alors plus faibles et le taux de chômage a un impact plus faible sur la persistance des décisions publiques.

2.3 *Le rationnement du travail*

Un chômage élevé peut également engendrer un certain degré de soutien politique en faveur du *rationnement du travail*, pour des raisons similaires à celles que nous venons d'exposer. L'exemple archétypal de rationnement est bien entendu la réduction du temps de travail, qui se trouve au centre de la politique du gouvernement français.

Du point de vue rhétorique, l'enthousiasme pour la réduction du temps de travail repose sur le raisonnement fallacieux d'après lequel le nombre total d'heures travaillées (ou parfois la production totale) est fixe, de sorte que pour donner du travail à quelqu'un on doit le prendre à quelqu'un d'autre. Il est de fait possible que le jour de l'introduction de la mesure, si la demande agrégée ne se réduit pas autant que la durée du travail à cause des rigidités nominales, le PIB baisse moins que la durée du travail et que l'emploi augmente. Cependant, à moyen terme, le chômage retourne à son taux naturel, qui n'a aucune raison de baisser et qui peut même augmenter. L'économie s'est appauvrie : le même nombre de personnes (voire un nombre plus faible) travaille moins d'heures.

Il est indéniable que la popularité de cette recette repose sur l'utopie, l'incompréhension et l'idéologie. Cependant, les travailleurs n'étant pas tous identiques, il y a des gagnants et des perdants, de sorte qu'il est rationnel pour une partie de la population de soutenir de telles mesures. C'est sur cette composante rationnelle que nous nous penchons ici.

Les réductions du temps de travail que l'on observe ne s'accompagnent pas en général de réduction de salaire; ou celle-ci est très inférieure, proportionnellement, à la réduction du nombre d'heures. Le bien-être des bénéficiaires en semble donc accru. La question est : pourquoi les syndicats se mobiliseraient-ils pour obtenir cela plutôt que des augmentations de salaire?

On peut obtenir des éléments de réponse si l'on observe qu'une grande partie des accords de réduction du temps de travail qui ont été signés sont « défensifs ». C'est-à-dire qu'ils se substituent aux licenciements dans des situations où l'on anticipe une baisse de la demande. L'exemple typique est l'accord Volkswagen de 1995 qui réduisit la durée du travail à 4 jours dans une situation de contraction de la demande. Un exemple plus récent est offert par les négociations en cours dans l'administration française de la sécurité sociale pour que les employés voient leur durée du travail réduite à 32 heures en échange de l'introduction d'une carte à puce qui réduit considérablement les besoins en main-d'oeuvre. Ainsi, au lieu de libérer des ressources humaines pour des activités plus productives, cette innovation est dissipée sous forme de loisir pour les employés de la sécurité sociale.

Ces pratiques défensives sont caractérisées par le fait qu'avant que l'ajustement ait lieu, les *insiders* préfèrent redistribuer les heures de travail entre eux plutôt que de s'exposer au risque de perdre leur emploi. Le point essentiel est que c'est à cause de l'existence de la rente que ce risque existe. En l'absence de rente, il n'y aurait pas de soutien pour ce type de mesures parce que la perte d'emploi ne représente pas un coût en terme économique. Par ailleurs, cette réduction n'est rationnelle que dans les secteurs qui s'attendent à ce que leur demande baisse. Les employés de ces secteurs n'ont aucun intérêt à ce que la durée du travail soit réduite dans le reste de l'économie, car cela ne fait qu'amplifier la chute de demande à laquelle ils vont faire face. Enfin, on peut montrer que la réduction du temps de travail doit s'accompagner d'une baisse de salaire, mais celle-ci sera moins que proportionnelle car le prix relatif du secteur où elle s'applique aura tendance à augmenter.

On voit bien que ces considérations n'expliquent que partiellement des réformes comme la nouvelle loi française. Mais elles s'appliquent bien à des épisodes comme ceux que nous avons mentionnés plus haut : l'accord de Volkswagen ou les négociations en cours dans l'administration des affaires sociales.

3. LA CROISSANCE DU SECTEUR PUBLIC

La hausse du chômage a été accompagnée d'une augmentation constante du poids de l'État dans la société, à la fois à travers les transferts sociaux et à travers les dépenses publiques. Il existe sans doute des liens causaux entre ces deux phénomènes, allant dans les deux sens. Ici nous nous demandons dans quelle mesure le premier a favorisé le second.

Nous voulons attirer l'attention sur deux mécanismes.

D'une part, le gouvernement peut vouloir artificiellement faire baisser le taux de chômage en accroissant la taille du secteur public. Il importe de voir que l'essence de cette stratégie est d'exploiter l'incertitude économique sur la nature du chômage. Si la nature des réformes structurelles à mettre en oeuvre pour réduire le chômage était claire pour tout le monde, un gouvernement qui se contenterait d'embaucher des fonctionnaires pour faire baisser les statistiques du chômage serait sanctionné par les électeurs. Mais il n'y a pas d'unanimité sur l'efficacité des réformes structurelles prônées par l'OCDE et le FMI et il est probable qu'un délai assez long s'écoule avant que le plein effet de celles-ci se fasse sentir, comme en témoigne l'expérience du Royaume-Uni où le chômage n'a baissé qu'assez récemment, alors que les réformes ont été mises en oeuvre au milieu des années quatre-vingt. Un gouvernement peut donc préférer la voie facile consistant à accroître la taille du secteur public, cela d'autant plus que l'incertitude électorale réduit son horizon et que ce pourrait bien être l'opposition qui sera au pouvoir lorsque le chômage baissera.

D'autre part, des niveaux élevés de taxation distortionnaire et de réglementation du marché du travail, qui en eux-mêmes sont un facteur de chômage, peuvent avoir des effets « multiplicateurs » sur la taille du secteur public en créant des incitations à la provision publique de biens privés. Le gouvernement échappe en effet à certaines contraintes qu'il impose au secteur privé. Par exemple, en France l'utilisation de contrats temporaires est moins restrictive pour les administrations publiques que pour le secteur privé. Ainsi, les rigidités finissent par conduire à une situation où c'est paradoxalement le gouvernement qui a un avantage comparatif dans la provision de certains biens, ceux pour lesquels le secteur privé est le plus taxé (au sens large) relativement au secteur public. Le gouvernement est ainsi conduit à se charger de l'offre de services tels que la garde d'enfants ou le théâtre qui n'ont rien de biens publics, mais que les rigidités rendent prohibitives pour le secteur privé. La taille du secteur public peut être excessive, parce que les agents font appel à lui pour suppléer au manque de flexibilité du secteur privé.

Cela ne serait pas le cas si le gouvernement était un unique agent de décision, auquel cas il pourrait modifier le système fiscal et la réglementation pour éviter ces phénomènes (il y a eu d'ailleurs des tentatives dans ce sens). Mais, en pratique, la puissance publique comporte un certain nombre d'unités de décisions imbriquées et concurrentes, et la politique suivie est le résultat d'un jeu complexe entre ces unités et divers groupes de pression. Par exemple, des cotisations sociales élevées peuvent anéantir l'offre privée de garde d'enfants, conduisant à une pression des citoyens sur les gouvernements locaux pour que ceux-ci s'en chargent. Des phénomènes du même type peuvent se produire dans le secteur de la culture.

CONCLUSION

Nous venons d'énumérer un certain nombre de mécanismes qui impliquent qu'un marché du travail qui fonctionne mal a des conséquences négatives; nous avons illustré ces principes à l'aide de divers exemples, qui montrent que ces conséquences ne sont pas limitées au marché du travail, mais concernent également d'autres domaines comme le niveau et la structure des dépenses publiques.

Il ne faut pas en conclure, bien entendu, qu'il n'y a aucun espoir de réduire le chômage en Europe. D'une part, nous nous sommes délibérément attachés aux conséquences négatives, mais il existe aussi des effets positifs. D'autre part, la leçon de politique économique n'est pas qu'« il n'y a rien à faire », mais que les réformes doivent être conçues en tenant compte des contraintes politiques.

BIBLIOGRAPHIE

BLANCHFLOWER, D.G., et OSWALD (1994), *The Wage Curve*, MIT Press.

SAINT-PAUL, G. (1997), « The Rise and Persistence of Rigidities », *American Economic Review*.